Deutscher Bundestag **Drucksache 17/7638**

17. Wahlperiode 09. 11. 2011

Antrag

der Abgeordneten Klaus-Peter Flosbach, Dr. Michael Meister, Peter Altmaier, Peter Aumer, Ralph Brinkhaus, Olav Gutting, Manfred Kolbe, Patricia Lips, Dr. h. c. Hans Michelbach, Dr. Mathias Middelberg, Stefan Müller (Erlangen), Eduard Oswald, Norbert Schindler, Dr. Frank Steffel, Christian Freiherr von Stetten, Anje Tillmann, Volker Kauder, Gerda Hasselfeldt und der Fraktion der CDU/CSU sowie der Abgeordneten Dr. Volker Wissing, Dr. Hermann Otto Solms, Björn Sänger, Dr. Birgit Reinemund, Dr. Daniel Volk, Holger Krestel, Frank Schäffler, Rainer Brüderle und der Fraktion der FDP

Ratingagenturen besser regulieren

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Ratingagenturen haben wesentlich zur Verschärfung der Finanz- und Wirtschaftskrise beigetragen. Sie haben die sich verschlechternde Wirtschafts- und Marktlage nicht früh genug erkannt und in ihren Ratings berücksichtigt. Das gilt vor allem für den Bereich komplexer Verbriefungsprodukte. Aber auch die Nutzer von Ratings haben sich zu sehr allein auf die Bewertungen der Ratingagenturen verlassen, ohne ihren Investitionsentscheidungen eine eigene ausreichende Bewertung der Risiken zu Grunde zu legen.

Ratings sind und bleiben für viele Marktteilnehmer nützlich und notwendig, haben aufgrund der Expertise der Agenturen eine wichtige Orientierungsfunktion als zweite Meinung. Ratings wirken sich erheblich auf die Märkte aus, sind Grundlage für das Vertrauen von Anlegern und Verbrauchern. Eine effiziente Regulierung und Aufsicht des Ratinggeschäfts ist daher unverzichtbar. Ratingaktivitäten müssen im Einklang mit den Grundsätzen der Integrität, Transparenz, Rechenschaftspflicht und guter Unternehmensführung durchgeführt werden. Die in der Europäischen Gemeinschaft verwendeten Ratings müssen unabhängig, objektiv und von hoher Qualität sein.

In einem ersten Schritt wurde in der EU mit der am 7. Dezember 2009 in Kraft getretenen Verordnung (EG) Nr. 1060/2009 über Ratingagenturen (Ratingverordnung) der Grundstein für die Regulierung, Beaufsichtigung und Registrierung von Ratingagenturen gelegt. Allerdings wurden darin nicht alle grundlegenden Probleme abgehandelt. Die von der Europäischen Kommission eingeleitete Überprüfung bestimmter Aspekte des derzeitigen Regulierungsrahmens für Ratingagenturen ist daher zu begrüßen.

Der Deutsche Bundestag unterstützt die laufenden Arbeiten zur Regulierung der Ratingagenturen auf globaler, internationaler und europäischer Ebene.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

sich im Rahmen der von der Europäischen Kommission eingeleiteten Überprüfung bestimmter Aspekte des derzeitigen Regulierungsrahmens für Ratingagenturen dafür einzusetzen,

1. die Verknüpfung regulatorischer Vorgaben mit externen Ratings zu vermindern,
2. Rahmenbedingungen zu gewährleisten, die einen umfassenden Wettbewerb im Ratingmarkt ermöglichen,
3. die Transparenz von Ratinggrundlagen und den Zugriff auf Daten für die Bewertung von Finanzinstrumenten und Schuldnern zu verbessern, um die Qualität von Ratings besser vergleichen zu können,
4. mögliche Interessenkonflikte aufgrund von Vergütungsmodellen oder Gesellschafterstrukturen zu minimieren,
5. eine effektive Aufsicht durch die zuständige Behörde zu gewährleisten und
6. einheitliche zivilrechtliche Haftungsregelungen sicherzustellen.

Berlin, den 9. November 2011

Volker Kauder, Gerda Hasselfeldt und Fraktion
Rainer Brüderle und Fraktion

Begründung

Gesetzliche Ratingabhängigkeit

Im Zusammenhang mit der erneuten Überarbeitung der Ratingverordnung sollten auch Maßnahmen zur Umsetzung der vom Financial Stability Board entwickelten und beim G20-Gipfel im November 2010 in Seoul indossierten allgemeinen Leitlinien zur Verringerung des blinden Vertrauens auf externe Ratings ergriffen werden. Die feste Verankerung von externen Ratings in Standards und Regulierungsvorschriften hat zu einer übermäßigen, zum Teil auch mechanistischen Orientierung vieler Marktteilnehmer an externen Ratings und – damit verbunden – zu einer Vernachlässigung der eigenen Sorgfaltspflichten der Marktteilnehmer geführt. Dadurch können abrupte Änderungen externer Ratings prozyklische Tendenzen im Finanzsystem verstärken und systemische Störungen verursachen.

Bonitätseinschätzungen der Ratingagenturen allein reichen nicht als Entscheidungsgrundlage aus. Ratings sollten lediglich Ausgangspunkt oder Ergänzung eigener, unabhängiger Analysen von Investoren sein, die einer Regulierung unterliegen. Insbesondere größere Institute sollten bei der Berechnung der Kapitalunterlegung für Kreditrisiken verstärkt auf interne Risikobewertungsmodelle zurückgreifen, die seitens der Aufsicht genehmigt und damit als vertrauenswürdig und zuverlässig eingestuft wurden.

Marktteilnehmer sollten insbesondere in strukturierte oder andere Finanzinstrumente nicht investieren, wenn sie nicht die zugrunde liegenden Kreditrisiken selbst bewerten können, alternativ dazu sollten sie die höchste Risikogewichtung anwenden. Auch das Eurosystem (Europäische Zentralbank und die nationalen Zentralbanken) sollte die eigenen Bezugnahmen auf externe Ratings fortlaufend kritisch überprüfen und gegebenenfalls weiter einschränken. Die Kommission sollte dabei den möglichen Einsatz alternativer Instrumente zur Berechnung der Kapitalunterlegung für Kreditrisiken sorgfältig bewerten.

Wettbewerb im Ratingmarkt

Da der Ratingmarkt nur von einer kleinen Anzahl von Ratingagenturen dominiert wird, ist ein Mehr an Wettbewerb im Ratingmarkt grundsätzlich wünschenswert. Die Ratingverordnung dürfte den Wettbewerb bereits fördern. Allerdings sollten auch weitere Möglichkeiten überprüft werden: Um den Wettbewerb zu stärken, sollte die Kommission daher eine detaillierte Folgenabschätzung und eine Machbarkeitsstudie zur Schaffung einer unabhängigen, privatwirtschaftlich finanzierten und organisierten Europäischen Ratingagentur durchführen, die als Vollanbieter alle wichtigen Ratingklassen (Staaten, Finanzinstitute, Unternehmen, strukturierte Finanzinstrumente) abdeckt. Allerdings hat nur eine vom Staat unabhängige Ratingagentur Aussicht, vom Markt akzeptiert zu werden und würde gewährleisten, dass für alle gleiche Wettbewerbsbedingungen bestehen. Darüber hinaus sollte die Kommission auch die Möglichkeiten für die Einrichtung eines privatwirtschaftlich initiierten europäischen Netzwerks kleinerer und mittlerer Ratingagenturen bewerten. Ein derartiges Netzwerk könnte einen wichtigen Beitrag für mehr Wettbewerb im Ratingsektor liefern. Das gleiche gilt für die Möglichkeit privater Investoren, vorhandene Ratingverbundsysteme der Finanzbranche zu nutzen. Ein erhöhter Wettbewerb darf jedoch nicht zu einem „Rating-Shopping“ und zu niedrigeren Standards führen. Zudem sollten Maßnahmen zur Stärkung des Wettbewerbs die Gütesiegelproblematik nicht noch weiter verstärken. Gleichzeitig darf es nicht zu Missbrauch marktbeherrschender Agenturen kommen, indem beispielsweise Ratings einzelner Unternehmen vertraglich davon abhängig gemacht werden, dass verbundene Unternehmen oder bestimmte Vermögenswerte und Vertragspartner von der gleichen Agentur geratet werden müssen. Der Markteintritt neuer Ratingagenturen darf nicht unterlaufen, sondern muss erleichtert werden.

Verbesserte Transparenz

Ratingverfahren und die verwendete Datenbasis müssen transparent sein, damit einerseits die Arbeit der Ratingagenturen objektiv bewertet werden kann, andererseits aber auch jeder Investor im Rahmen seines Risikomanagements zu einer eigenen Bewertung der betreffenden Finanzinstrumente oder Schuldner kommen kann. Daher sollte die Europäische Kommission prüfen, wie die Transparenz der Informationen, die den Ratings insbesondere strukturierter Finanzinstrumente zugrunde liegen, unter Berücksichtigung von Datenschutzaspekten am besten ausgeweitet werden kann, damit Anleger Risiken angemessen bewerten und ihren Sorgfaltspflichten nachkommen können.

Informationen über Staatsfinanzen sind für Investoren ähnlich gut zugänglich wie für Ratingagenturen. Hier ist die Problematik asymmetrischer Informationen daher wesentlich geringer ausgeprägt als bei Ratings bspw. strukturierter Finanzinstrumente. Die aktuelle Ratingverordnung enthält bereits Anforderungen, wonach Ratingagenturen ihre Modelle, Verfahren und grundlegenden Annahmen für Ratings transparent machen müssen, so dass abweichende Sonderregelungen für Staatenratings am Markt kaum zielführend sein dürften. Vielmehr dürften die geltenden Vorschriften auch in diesem Bereich zu einer Verbesserung des Monitoring, der Qualität, Integrität und Transparenz führen. Zudem dürften Maßnahmen zur Verringerung der Bezugnahme auf externe Ratings und zur Förderung eines verantwortungsvollen Umgangs mit Ratings zur Verhinderung von sog. Klippeneffekten mittelfristig auch in Bezug auf Staatsanleihenratings wirken und damit negative Effekte in Zusammenhang mit Ratingentscheidungen verringern. In erster Linie sind die Staaten aufgefordert, durch zeitnahe und belastbare Veröffentlichung ihrer Fiskalposition für mehr Klarheit für alle Marktteilnehmer zu sorgen.

Interessenkonflikte aufgrund von Vergütungsmodellen oder Gesellschafterstrukturen

Obwohl die geltende EU-Regulierung verschiedene Vergütungsmodelle für Ratings ermöglicht, herrscht in der Ratingbranche die Praxis vor, dass Emittenten die Ratings für ihre Schuldtitel selbst in Auftrag geben und bezahlen. Der Gefahr von Interessenkonflikten sollte durch angemessene Transparenz und regulatorische Maßnahmen begegnet werden, ohne dabei ein bestimmtes Zahlungsmodell vorzuschreiben. Um die Anfälligkeit von Ratings für Interessenkonflikte einzuschränken, sollte die Kommission auf der Grundlage ihrer Konsultation Vorschläge für alternative Zahlungsmodelle vorlegen, welche Nutzer und Emittenten einbeziehen und dabei die mögliche Anwendung des Modells des zahlenden Investors sowie seinen Vor- und Nachteilen besondere Aufmerksamkeit einräumen.

Interessenkonflikte können sich auch aufgrund der Gesellschafterstruktur von Ratingagenturen ergeben. Im Rahmen der Organisation der Agenturen und durch die Kontrolle der Aufsicht ist sicherzustellen, dass Missbräuche aufgrund möglicher Eigeninteressen von Gesellschaftern, die gleichzeitig Investoren sind, verhindert werden.

Effektive Aufsicht

Durch die Verordnung (EU) Nr. 513/2011 vom 11. Mai 2011 wurde die alleinige Zuständigkeit für die Registrierung und Beaufsichtigung von Ratingagenturen auf die neue europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde ESMA (European Securities and Markets Authority) übertragen. Mit dieser europäischen Aufsichtsbehörde wird eine konsistente und EU-weit einheitliche Anwendung der Vorschriften für Ratingagenturen gewährleistet. Bei zunehmender Regulierungsdichte im Bereich der Ratingagenturen sollten die Aufsichtsstrukturen regelmäßig überprüft werden, um die Effizienz der Aufsicht sicherzustellen.

Zivilrechtliche Haftungsregelungen

Ratingagenturen sollten für die einheitliche und ordnungsgemäße Anwendung der ihren Ratings zugrunde liegenden Methodik rechenschaftspflichtig sein, insbesondere gegenüber den betroffenen Emittenten von Finanzinstrumenten, Investoren und Kreditnehmern. Daher sollte geprüft werden, ob eine zivilrechtliche Haftung der Ratingagenturen bei grober Fahrlässigkeit oder Vorsatz in den nationalen Rechtsordnungen der EU-Mitgliedstaaten einheitlich und klar verankert werden kann. Die letztendliche Verantwortung für die Investitionsentscheidungen muss aber bei den Finanzmarktteilnehmern verbleiben. Eine Haftung sollte so ausgestaltet sein, dass sie nicht das blinde Vertrauen der Marktteilnehmer auf die „Richtigkeit“ des Ratings fördert.

Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen

Die Fraktionen der CDU/CSU und FDP sind sich bewusst, dass die Wirksamkeit der Finanzmarktregulierung im Rahmen internationaler Abstimmung erhöht werden kann. Aufgrund des globalen Charakters des Ratingdienstleistungssektors ist daher eine globale Herangehensweise sowohl bei der Regulierung von Ratingagenturen als auch bei der Verringerung des blinden Vertrauens auf externe Ratings notwendig, um gleiche Rahmenbedingungen zu wahren, regulatorische Arbitrage zu vermeiden und die Märkte offen zu halten. Es ist dennoch zielführend, auf europäischer Ebene alle Ansätze möglichst frühzeitig umzusetzen, die einer besseren Kontrolle von externen Ratings und deren Wirkung dienen.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333